

RAPPRESENTANZA E TASSAZIONE: LEGAME VIRTUALE O REALE?

Prof. GIUSEPPE COLAVITTI

RELATORE

PIERGIUSEPPE MONACO Matr.087542

CANDIDATO

INDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUZIONE..... | 1 |
| 1. LA MAGNA CHARTA..... | 3 |
| 1.1 IL QUADRO STORICO E IL SUO IMPATTO SULLA CHARTA. | 3 |
| 1.2 I SOTTOSCRITTORI E GARANTI DELLA MAGNA CHARTA..... | 5 |
| 1.3 SCENARIO STORICO-POLITICO ANTECEDENTE ALLA MAGNA CHARTA | 10 |
| 1.4 ALLE ORIGINI DEL DIRITTO DI RESISTENZA. | 11 |
| 2.1 QUADRO STORICO. | 13 |
| 2.2 LE QUESTIONI IRRISOLTE NEL RAPPORTO TRA MADREPATRIA E COLONIE | 16 |
| 2.3 IL MOTTO “NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION” NELLA COSTITUZIONE AMERICANA..... | 17 |
| 3. LO “SCAMBIO POLITICO” NELLA STORIA COSTITUZIONALE ITALIANA | 20 |
| 3.1 IL PROBLEMA FISCALE NELLO STATUTO ALBERTINO..... | 20 |
| 3.2 PRIMO DOPOGUERRA E FASCISMO | 22 |
| 3.3 IL SECONDO DOPOGUERRA E LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA | 22 |
| 3.4 IL FISCO AI TEMPI DELLA RIFORMA DEL TITOLO V E NEL CONTESTO DELL’UNIONE EUROPEA..... | 26 |
| 3.5 TASSAZIONE E RAPPRESENTANZA: LEGAME ANACRONISTICO? | 28 |
| CONCLUSIONI..... | 30 |
| BIBLIOGRAFIA | 32 |
| SITOGRAFIA..... | 33 |
| ABSTRACT..... | 34 |

INTRODUZIONE

“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato ai criteri di progressività”¹

Il dovere tributario rappresenta certamente la modalità concreta e materiale mediante la quale si attua il principio solidaristico che attraversa tutta la nostra Costituzione. A norma dell'art. 53 co.1 della Carta costituzionale italiana esiste l'obbligo, per tutti i cittadini, di concorrere alle spese pubbliche sulla base della capacità contributiva di ciascuno. Si tratta di un principio fondamentale di giustizia fiscale e di uguaglianza sostanziale: il pagamento dei tributi, in particolare delle imposte dirette, deve avvenire secondo criteri obiettivi quali le risorse economiche effettivamente in possesso del contribuente, in applicazione del duplice principio di progressività e di personalità. Il secondo comma dell'art.53 statuisce che il sistema tributario italiano, ovvero l'ordinamento complessivo che riguarda i tributi sia ispirato ai suddetti criteri. Ciò significa che maggiori oneri sono posti a carico dei possessori di redditi più elevati e il prelievo fiscale aumenta in misura più che proporzionale all'aumentare della ricchezza, con l'applicazione di un'aliquota che aumenta progressivamente all'aumento della base imponibile. A parità di reddito, poi, il sistema introduce elementi di differenziazione, (principio di personalità delle imposte), corollario dell'equità o uguaglianza sostanziale (art. 3 Cost. co.2). Ne consegue che il dovere contributivo è primario dovere di solidarietà economica e sociale di cui parla l'art.2 della Costituzione repubblicana che, a sua volta, collega in modo inscindibile i diritti inviolabili e i doveri inderogabili, individuando nel dovere di concorrere alle spese pubbliche una *condicio sine qua non* per l'esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti per tutti i componenti della comunità, sia in quanto singoli che in quanto appartenenti alle formazioni sociali in cui si svolge la loro personalità. Ma dove trova il suo fondamento l'obbligo fiscale, non più inteso come sopruso del sovrano privo di qualsiasi giustificazione, ma come *do ut des* della rappresentanza politica? Ripercorreremo a ritroso alcuni dei documenti storici che meglio guidano il nostro percorso alla ricerca del filo di Arianna che ci conduce all'origine del potere di tassare nella storia e a seguire nella nostra Costituzione, per analizzare come negli anni si è evoluto il principio dello “scambio politico”. Il processo inizia nel 1215 con l'emanazione della Magna Charta Libertatum, la cui centralità risiede da una parte nella constatazione che essa è ancora diritto vigente in Inghilterra e USA, e dall'altra perché rappresenta un tratto caratterizzante dell'identità inglese, fondamento del liberalismo e del tentativo di differenziarsi rispetto alle tradizioni continentali. Essa, inoltre può anche

¹ Art. 53 Cost.it.

considerarsi, a ragion veduta una prima forma rudimentale di Costituzione che testimonia l'idea di un potere limitato e non più assoluto, *lex facit regem*.²

Storicamente rilevante nell'ottica dello "scambio politico" resta, poi, la rivoluzione americana del 1776 che ha consacrato il principio "No taxation without representation", a partire dalle ragioni della ribellione delle colonie al Parlamento inglese, e la conseguente richiesta di una propria rappresentanza. La presente trattazione tenterà di indagare se lo scopo delle colonie era economico o politico e ancora, in che misura il problema della tassazione ha aperto il varco a questioni irrisolte, a partire dall'indipendenza politica delle colonie. Nel Regno Unito, infatti, intorno al 1760, si considerano le Colonie americane come un vero e proprio dominio soggetto alla legislazione del Parlamento inglese. Le colonie si ribellano e attraverso il boicottaggio di nuovi tributi inizia un lento processo storico che sfocerà nella guerra d'indipendenza. La questione della tassazione diventa una via privilegiata attraverso la quale i coloni americani riescono ad elaborare una protesta politica di portata rilevante per la storia occidentale. Studiare la rivoluzione americana può, allora, aiutarci a comprendere problematiche ancora oggi di attualità nel dibattito americano quali la tassazione, la rappresentanza, il federalismo, la spesa pubblica e il diritto di voto. In particolare, il dibattito sul "potere di tassare" è stato crocevia e catalizzatore del dibattito Costituzionale americano. Ma il legame tra tassazione e rappresentanza e la sua evoluzione nel tempo continua ad accendere il dibattito attuale a casa nostra così come in Europa. Sembra, infatti, che il legame tra tassazione e rappresentanza, principio chiave posto dall'art.23³ della Carta costituzionale italiana, si sia progressivamente allentato fino, forse ad affievolire molto se osservato nel contesto di appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

² Torre Alessandro. *Magna Charta* [1215], Macerata, Liberilibri di ama srl, 2007.

³ Cost. italiana art.23: Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge (riserva di legge).

1. LA MAGNA CHARTA

Sembra quasi un'ironia della sorte che il Regno Unito non abbia oggi una Costituzione scritta, stante il fatto che storicamente questo paese, ha goduto di una ricca eredità di Carte e documenti dal tratto pionieristico rispetto alle moderne Costituzioni. Per ciò che concerne, invece, gli attori e sottoscrittori della Charta, vale la pena rilevare che molti sovrani dell'età medievale sono passati alla storia con soprannomi che ne rispecchiano l'indole o l'aspetto fisico, a volte in modo lusinghiero, a volte meno. Nel caso di Giovanni d'Inghilterra, il figlio più giovane di Enrico II e fratello del mitico Riccardo I Cuor di Leone, l'appellativo di Senzaterra racchiude tutta la sua posizione di debolezza che scaturisce dal fatto di aver perso tutte le terre ereditate dal padre. Ma le terre non sono l'unica perdita di Giovanni durante il suo regno. Indebolito dalla sconfitta di Bouvines, al suo rientro in Inghilterra, perde anche il potere assoluto. Non più capace di opporsi ai baroni inglesi che gli chiedono il rispetto di libertà dallo stesso calpestate, è costretto a firmare nel 1215 una pergamena, in cui vengono trascritte tutte le loro richieste, intitolata, appunto, la Grande Carta delle libertà. Per la prima volta nella storia un sovrano accetta di sottoporre il proprio potere a limiti e controlli.

1.1 IL QUADRO STORICO E IL SUO IMPATTO SULLA CHARTA.

La Magna Charta rappresenta certamente un passaggio cruciale dall'idea che il sovrano sia titolare di un potere assoluto al di sopra della legge, all'idea che anche il re sia tenuto a rispettare le regole e le libertà dei sudditi, che nel corso della storia si trasformano prima in *regnicoli* e finalmente in cittadini dello Stato democratico. Questo passaggio della storia è così importante che la Magna Charta è considerata, a giusta ragione, la capostipite delle moderne costituzioni. Naturalmente le libertà proclamate nella Magna Charta non sono ancora diritti riconosciuti a tutti, ma privilegi di gruppi ben individuati, quali i baroni e il clero, anche se nelle pieghe nascoste di questo mirabile documento ravvediamo la volontà programmatica, ancorché inconsapevole, di estendere la sua portata innovativa alla nascente borghesia urbana, (*aliorum fidelium nostrorum*, altri nostri leali sudditi)⁴, i cui esponenti più autorevoli avrebbero dato vita, più tardi, alla Camera dei Comuni.

Alla Magna Charta Libertatum potrebbe essere collegata, dunque, la nascita del sistema Parlamentare in cui il sovrano perde il potere "*ab solutus*". Nei sistemi democratici odierni in cui nessuno può fare niente senza l'approvazione del Parlamento, abbiamo il dovere di ricordare che in epoche storiche passate i sovrani avevano potere assoluto e non intendevano rendere conto a nessuno delle loro scelte. La Magna Charta in questo senso sancisce un principio molto semplice: il sovrano deve rispettare

⁴ Torre Alessandro. Magna Charta [1215], cit.

la legge come qualunque suddito. Il punto principale contenuto nella Charta mette in discussione, infatti, per la prima volta l'origine divina del potere del sovrano con risvolti notevoli anche sul rapporto tra Chiesa e Impero. A distanza di otto secoli dobbiamo riconoscere che i principi della Magna Charta hanno aperto il varco a una nuova era. Dall'analisi del documento, in particolare quanto concerne la sua struttura, notiamo che le clausole della Charta, concesse da Giovanni Senzaterra, nella loro versione originaria, costituiscono un lungo elenco senza altra interruzione che la semplice punteggiatura; solo per convezione il testo viene ripartito in ordine sistematico costituito da un Preambolo, un Corpo centrale di sessantatré sezioni e una breve Dichiarazione conclusiva contenente l'impegno del sovrano e dei suoi eredi al rispetto del documento così come sottoscritto.

Dal Preambolo della Charta, versione 1215, si desume chiaramente il quadro politico intricato dell'epoca, che si delinea sullo sfondo della concezione teocratica del papato di Innocenzo III e del suo corollario basato sulla concezione feudale dei rapporti politici. Il documento si pone, infatti, al centro di un conflitto senza precedenti tra il re, i signori feudali, il papato e il nascente ceto borghese, atto finale di una presunta pacificazione di brevissima durata, praticamente inosservata dal re, sotto la pressione papale.

Tuttavia, nonostante la breve vigenza delle sue clausole, la Carta del 1215 non è affatto insignificante, anzi determina un importante passo in avanti della monarchia inglese verso la modernità. Emerge, infatti, il passaggio cruciale in cui il sovrano è costretto a spostare la sua attenzione esclusiva dalla terra e dalle prerogative su di essa, alle persone che la abitano e che costituiscono la comunità degli uomini liberi. Per certi aspetti la Magna Charta trova la sua controparte storica nel Domesday Book 5 del 1086, concepito sotto il regno di Guglielmo il conquistatore, Duca di Normandia, strumento utilissimo di ricognizione fiscale dei patrimoni del Regno. La Carta si distingue da quest'ultimo perché mira in prospettiva a garantire l'insieme di quei diritti e di quelle libertà senza le quali qualsiasi potere sfocia nella tirannide. Ponendo in discussione l'intero sistema feudale, la Carta del 1215 dà vita ad uno strumento pattizio che, pur rievocando fonti consuetudinarie, introduce elementi di novità che nella stesura del 1225 alludono ad un'efficacia giuridica rinforzabile attraverso l'adizione delle Corti prima e del Parlamento poi.⁶

Questa è la ragione per cui non c'è manuale di diritto pubblico o costituzionale che manchi di rendere merito alla Carta non solo quale principio attivo del *Common Law* ed elemento portante del pensiero politico inglese, ma anche come fondamento del costituzionalismo universale. In effetti essa rappresenta strumento di guida di prim'ordine lungo la via dell'affermazione dei diritti umani

⁵ Il *Domesday Book* è il nome del censimento ordinato da Eduardo il Conquistatore nel 1086 con lo scopo di quantificare i beni di ogni proprietario e le tasse su tali beni riscosse ai tempi di Eduardo il Confessore.

⁶ Torre Alessandro. Magna Charta [1215].

fondamentali e delle garanzie poste a tutela delle libertà individuali e collettive, che sono le due direttrici lungo le quali si snoda il cammino della storia occidentale.

Sembrerebbe, però, intellettualmente più onesto, anziché parlare di Charta al singolare, parlare di Carte al plurale, poiché sono arrivate a noi varie versioni successive di questo documento, la cui prima stesura risale al 15 giugno 1215, le successive riedizioni del 1216 e 1217, la nuova edizione del 1225, ma anche l'importante tappa della *Confirmatio Cartarum*⁷ del 1297, con il Parallelo *Statutum de tallagio non concedendo*⁸, al quale si fa risalire il principio “*No taxation without representation*” che pone il fondamento della rappresentanza parlamentare. Tuttavia, è pur vero che se vogliamo analizzare la questione riferendoci alla madre di tutte le carte non possiamo non riferirci al testo del 1215, la cui portata intuitiva risulta innovativa, a prescindere dalle circostanze storiche e politiche che l'hanno prodotta.

1.2 I SOTTOSCRITTORI E GARANTI DELLA MAGNA CHARTA

“*A Runnymede, erano presenti non solo i detentori di alcune tra le più alte cariche del regno, ma anche alcuni personaggi che testimoniano dell'articolato pluralismo di ruoli politici e di appartenenze cetuali che avevano concorso a rendere il documento una manifestazione sociale di ampio coinvolgimento e, pertanto, di considerevole impatto rivendicativo*”⁹. Non solo le più alte cariche del regno, alti prelati e magistrati, ma anche alcuni cavalieri, vassalli minori, chiamati sempre più frequentemente a partecipare alla politica attiva e in procinto di elaborare proprie posizioni autonome. A diretta testimonianza del confronto corale tra la Corona e l'intero ordine sociale, i cavalieri e tutti gli uomini liberi saranno inclusi nelle garanzie previste dalla Charta. A tale proposito la clausola 60 della Magna Charta, che recita: “*Per la volontà del sovrano, tutte le consuetudini e le libertà suddette che abbiamo concesse nel nostro regno, e per quanto ci compete, siano osservate da tutti gli uomini del nostro regno, siano ecclesiastici o laici; le osservino, per quanto ad essi compete, nei confronti di coloro ad essi subordinati*”¹⁰ presenta una importante valenza programmatica, poiché induce il sovrano a riconoscere i

⁷ “*Confirmatio cartarum*”: Eduardo confermò le Carte del 1225 in cambio di una nuova tassa. La versione del 1297 persiste come disposizione normativa ancora oggi, anche se la maggior parte degli articoli è stata abrogata (rimangono in vigore l'art.1, il 19 e il 29).

⁸ “*Statutum de tallagio non concedendo*”: si conferma il principio per cui ogni contribuzione poteva essere imposta solo dietro assenso comune degli “*arcivescovi, vescovi e alti prelati, conti, sovrani, uomini d'arme, borghesi, ed altri uomini liberi del Regno nostro*”. Torre Alessandro. *Magna Charta* [1215], Macerata, Liberilibri di ama srl, 2007.

⁹ Torre Alessandro. *Magna Charta* [1215], Cit., p.33.

¹⁰ Torre Alessandro. *Magna Charta* [1215]. Cit., p.40.

diritti e a farli discendere giù per i gradini della scala sociale, proiettando questo documento tra quelli che hanno dato origine alle libertà costituzionalmente garantite. Tra i garanti del patto troviamo due dignitari del regno, l'arcivescovo di Canterbury, massima espressione del rango ecclesiastico e il conte di Pembroke, William Marshall, controparte laica di primo piano. Grazie alla loro provenienza da una posizione sociale di basso rango e, avendo entrambi avuto accesso al ceto feudale per cooptazione e virtù personali, erano considerati *super partes* rispetto ai giochi di potere che sottendevano alla sottoscrizione della Charta, godevano quindi della fiducia di tutti gli astanti. Agli appartenenti alla gerarchia ecclesiastica, invece, la Charta non riconosce e non deve riconoscere alcuna libertà, in quanto le libertà ecclesiastiche risultano già garantite da accordi precedenti, ai quali la clausola 1 si limita a fare rimando¹¹. Ciò non toglie che la Corona inglese riconosce un ruolo fondamentale alla gerarchia ecclesiastica, soprattutto nel compito della cooperazione alla giustizia del re. Nella clausola 55¹² l'arcivescovo di Canterbury è chiamato, appunto, ad interloquire con i baroni nel giudicare le esazioni ingiustamente riscosse dal re, anche se nelle successive versioni del documento non rimarrà alcuna traccia né dell'autonomia dell'ordine ecclesiastico né della clausola 55.

Per quanto attiene ai più diretti interlocutori del re, questi sono rappresentati dai baroni, a favore dei quali nella Magna Charta è contenuto un articolato insieme di diritti, volti a proteggere economicamente e giuridicamente le questioni della successione nel feudo. A tale proposito si rimanda

¹¹ Torre Alessandro. *Magna Charta* [1215]. Cit., p. 5-6. “*In primo luogo abbiamo accordato a Dio e confermato con questa carta, per noi e i nostri eredi in perpetuo, che la Chiesa d'Inghilterra sia libera, abbia integri i suoi diritti e le sue libertà non lese; e vogliamo che ciò sia osservato; come appare evidente dal fatto che per nostra chiara e libera volontà, prima che nascesse la discordia tra noi ed i baroni, abbiamo, di nostra libera volontà, concesso e confermato con la nostra carta la libertà delle elezioni, considerata della più grande importanza per la Chiesa anglicana ed abbiamo inoltre ottenuto che ciò fosse confermato da Papa Innocenzo III; la qual cosa noi osserveremo e vogliamo che i nostri eredi osservino in buona fede e per sempre. Abbiamo concesso a tutti gli uomini liberi del regno, per noi e i nostri eredi tutte le libertà sottoscritte, che essi e i loro eredi ricevano e conservino da noi e dai nostri eredi*”.

¹²Torre Alessandro. *Magna Charta* [1215], Macerata, Liberilibri di ama srl, 2007. Magna Charta, clausola 55: “*Tutte le somme che ci sono state versate ingiustamente ed in contrasto con la legge del paese, e tutte le ammende da noi esatte indebitamente, saranno interamente restituite; ovvero saranno sottoposte al giudizio dei venticinque baroni cui si fa riferimento più sotto, nella clausola della sicurezza per la pace, o della maggioranza degli stessi, unitamente al predetto Stefano, arcivescovo di Canterbury, se sarà presente e di quanti altri egli vorrà condurre con sè. E se non potrà essere presente, la riunione proseguirà senza di lui; se però uno dei venticinque baroni sarà implicato anche lui in una causa simile, il suo giudizio sarà escluso ed un altro sarà scelto come sostituto dai rimanenti venticinque eletti, dopo aver giurato*”.

alla clausola 2¹³, alle clausole 3-4-5¹⁴, clausole 6-7-8¹⁵, alla clausola 27¹⁶ e alla clausola 43¹⁷. Altro concetto importante, presente anche nella Costituzione italiana è l'Habeas corpus, cioè la necessità di un giusto processo prima della reclusione di un uomo libero;¹⁸

Molte delle clausole contenute nella versione del 1215 saranno rimosse tra il 1216 e il 1217, ma sopravviverà lo spirito che le ispirava, ovvero quello di subordinare al consenso degli uomini liberi ogni prelievo di beni o denaro per le necessità della Corona¹⁹, clausole 28-29-30-31, il cui complesso dà origine alla nozione di “*voluntate ipsium liberi hominis*”. Per la verità se vogliamo indagare le ragioni della longevità della Charta del 1215 dobbiamo volgere la nostra attenzione ad un altro complesso di clausole che sono quelle governate dal principio di proporzionalità delle ammende e delle esazioni, introdotto come criterio generale del processo penale, che si applica non solo ai baroni e agli ecclesiastici, clausola 20,²⁰ ma ad ogni uomo libero, affinché la loro attività produttiva non sia danneggiata da eccessive pretese del sovrano, tali da minare il vincolo fiscale che lega i sudditi alla Corona. Tali clausole, insieme ad altre

¹³Torre Alessandro. *Magna Charta [1215]*, Macerata, Liberilibri di ama srl, 2007. Cit., p.5. Clausola 2: “*Venendo a morte alcuno dei nostri conti o baroni o altri vassalli con obbligo nei nostri confronti di servizio di militare e alla sua morte l'erede sia maggiorenne e debba pagare il riscatto successorio, potrà avere la sua eredità solo su pagamento dell'originario riscatto. Vale a dire che l'erede o gli eredi di un conte o di un barone pagheranno cento sterline per l'intera contea; l'erede o gli eredi di un cavaliere al massimo cento scellini per l'intero feudo; e chi deve di meno pagherà di meno, secondo l'antica consuetudine feudale*”.

¹⁴ Torre Alessandro. *Magna Charta [1215]*, Macerata, Liberilibri di ama srl, 2007. Cit., p.7. Clausole 3-4-5-: “*Diritti degli eredi minori*”.

¹⁵ Torre Alessandro. *Magna Charta [1215]*, Macerata, Liberilibri di ama srl, 2007. Cit., p.9. Clausole 6-7-8: “*Successioni per matrimonio o in assenza di testamento*”.

¹⁶ Torre Alessandro. *Magna Charta [1215]*, Macerata, Liberilibri di ama srl, 2007. Cit., p.19. Clausola 27: “*Morte senza testamento*”.

¹⁷ Torre Alessandro. *Magna Charta [1215]*, Macerata, Liberilibri di ama srl, 2007. Cit., p.25. Clausola 43: “*Successione dei titolari di escheat (forme particolari di onori patrimoniali)*”.

¹⁸ Costituzione della Repubblica Italiana, ufficio stampa della Presidenza della Repubblica, Art color printing, Roma, 2010. Art. 13 Cost:

-*La libertà personale è inviolabile.*

-*Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.*

¹⁹Torre Alessandro. *Magna Charta [1215]*, Macerata, Liberilibri di ama srl, 2007. Cit., p.19-21.

²⁰ Torre Alessandro. *Magna Charta [1215]*, Macerata, Liberilibri di ama srl, 2007. Cit., p.15. Clausola 20: “*Nessun uomo libero sia punito per un piccolo reato, se non con una pena adeguata al reato; e per un grave reato la pena dovrà essere proporzionata alla sua gravità senza privarlo dei mezzi di sussistenza; ugualmente i mercanti non saranno privati della loro mercanzia e allo stesso modo gli agricoltori dei loro utensili; e nessuna delle predette ammende sarà inflitta se non con il giuramento di uomini probi del vicinato*”.

contribuiscono a creare il concetto di *due process of law* e della socializzazione della giustizia, arginando le pretese dei funzionari regi e dei baroni, proteggendo il patrimonio dei sudditi e mettendo al riparo il gettito fiscale. Insomma, si profila un primo approccio al diritto dei borghesi. In particolare, la clausola 20 è una delle più preziose per gli uomini liberi del regno in quanto rappresenta l'antenata della clausola 10 del Bill of Rights del 1689 e trova la sua naturale evoluzione nella clausola 9 della Dichiarazione dei diritti della Virginia nel *VII emendamento della Costituzione statunitense*²¹.

Un secondo blocco di norme di grande interesse contenuto nella Charta del 1215 riguarda l'amministrazione della giustizia, le cui garanzie sono assicurate non solo ai conti, ai baroni e agli ecclesiastici, ma a tutti i sudditi liberi. La clausola 17, appunto, rimanda attraverso il sistema della stabilizzazione delle Corti, alla graduale spersonalizzazione del re come erogatore dell'attività giudiziaria che sfocerà, nel corso del Seicento nelle *Prohibition del Roy*, ovvero la preclusione per il re di partecipare alle decisioni delle Corti. Le clausole 18 e 19 introducono, invece, la figura dei *justiciarii* ambulanti mentre la 24 muove un passo decisivo verso la professionalizzazione dei giudici²², seguita dalla clausola 45 che garantisce la tutela della "*rule of law*", ovvero una giustizia che sia sottratta all'arbitrio del sovrano.

Vale la pena qui evidenziare due caratteri che fanno della Magna Charta uno strumento di autotutela sociale di prim'ordine. Il primo è il rinvio che alcune clausole fanno agli usi e consuetudini che costituiscono il diritto inglese, un metodo comune a tutte le Carte inglesi che innovano senza mai negare la tradizione, adattando ai tempi l'insieme delle libertà dei sudditi.²³ Il secondo è rappresentato dall'estensibilità delle clausole della Charta a soggetti e categorie sociali diverse dagli stessi garanti e sottoscrittori del documento. La stessa affermazione: "*le libertà sono garantite agli uomini liberi*", è in sé tautologica e conferisce alla Charta un'ampia fisionomia sociologica che riceverà la sua consacrazione con la "*Confirmatio*" del 1225. Dispone, infatti, la clausola 15²⁴ che le medesime garanzie che il re assicura ai suoi baroni devono essere estese a tutti gli uomini liberi da parte dei loro signori.

²¹ Saitto Francesco, *No taxation without representation: il dibattito sul potere di tassare alle origini dell'esperienza costituzionale statunitense e la sua eredità*. Bologna, il Mulino, 2013.

²² Torre Alessandro. *Magna Charta* [1215], Macerata, Liberilibri di ama srl, 2007. Clausola 45: tutela della *Rue of law*.

²³ Anche nel 1998, con l'*Human Rights Act*, il Parlamento inglese ha incorporato la *Convenzione europea per i diritti dell'uomo* e ha utilizzato il metodo del cosiddetto "riadattamento dei diritti", già introdotti dalla Magna Charta e dal Bill of Rights.

²⁴ Torre Alessandro. *Magna Charta* [1215], Macerata, Liberilibri di ama srl, 2007. Cit., p. 13. Clausola 15: "*Noi non concediamo che alcuno chieda un auxilium ai suoi uomini liberi, se non per riscattare la sua persona, per fare cavaliere il figlio primogenito o per maritare una sola volta la figlia maggiore e per questi motivi sarà imposto solo un auxilium ragionevole*."

L'immortalità della Charta si deve, tuttavia, ad altre clausole, la 38-39-40, ma soprattutto alla 39²⁵, che rappresenterà l'apice del sistema di garanzie e oggetto di ogni successiva conferma fino alle garanzie del Bill of Rights e oltre. Strumenti fondamentali del *common law*, quale l'equo processo, che ritroviamo anche nel V emendamento della Costituzione statunitense, il giudizio per giuria e il principio di legalità, che rappresentano l'essenza dello Stato di diritto, devono la propria origine all'insieme delle clausole anzidette.

Queste tre clausole conferiscono alla Magna Charta e a tutte le successive stesure un'imperatività che è etica prima che giuridica, conferendo ad essa la veste di un testo destinato a lasciare la propria impronta nella storia del costituzionalismo²⁶.

Ultima e forse più importante clausola del documento, la 61²⁷: nell'istituire un Comitato permanente di 25 baroni che esercitava il suo sindacato sull'operato del re, dava vita ad un'assemblea rappresentativa in forma stabile, che rappresentava il preludio ai successivi *parliamentum* e istituzionalizzava il diritto di resistenza alla vessazione. Tra gli aspetti di questa clausola sui quali intendiamo soffermarci, due sono fondamentali per comprendere a fondo l'importanza della pergamena nell'ottica dello scambio tra tassazione e rappresentanza:

- Il legame tra concetto di tassazione e concetto di rappresentanza;²⁸
- Il diritto di resistenza, cioè la possibilità di opporsi al potere regio se questo diventa vessatorio.

Il primo aspetto lo ritroviamo nella clausola 61, che racchiude tutto il significato dello *scambio politico*, ovvero la concessione da parte del sovrano di un potere politico ai baroni, in cambio dell'impegno da parte di questi ultimi a pagare le imposte, se concordate con il sovrano. La clausola 61 è così importante perché dice chiaro e tondo al Re che il suo potere non è più assoluto ma subordinato ad alcune condizioni.

²⁵ Torre Alessandro. *Magna Charta* [1215], Macerata, Liberilibri di ama srl, 2007. Cit., p.23. Clausola 39: "Nessun uomo libero sarà arrestato, imprigionato, multato, messo fuori legge, esiliato o molestato in alcun modo, né noi useremo la forza nei suoi confronti o demanderemo di farlo ad altre persone, se non per giudizio legale dei suoi pari e per la legge del regno".

²⁶ Torre Alessandro. *Magna Charta* [1215], Macerata, Liberilibri di ama srl, 2007.

²⁷ Torre Alessandro. *Magna Charta* [1215], Macerata, Liberilibri di ama srl, 2007, Clausola 61. Cit., p. 37-41: "poiché tutte queste consuetudini e libertà... siano integralmente e fermamente godute, accordiamo e concediamo la seguente clausola di garanzia: ovvero che i baroni eleggano venticinque baroni del regno che essi vorranno, che debbano con tutte le loro forze osservare, tener ferme e far osservare, la pace e le libertà che abbiamo concesso, e confermato con questa presente nostra carta... E se qualcuno dei venticinque baroni sarà venuto o a morte o si sarà allontanato dal paese, o in altro modo sarà impedito, in modo che le cose predette non possano eseguirsi, coloro che resteranno dei predetti venticinque baroni ne eleggeranno un altro al suo posto a loro giudizio, che giurerà in modo analogo agli altri. E in tutte le cose che a questi venticinque baroni si affida di eseguire, se per caso questi venticinque saranno presenti e discorderanno tra loro su qualcosa, o se alcuni tra loro pur convocati non vorranno intervenire, resti deciso e fermo ciò che la parte maggiore dei presenti avrà stabilito o ordinato, come se vi avessero consentito tutti i venticinque; e i predetti venticinque giurino che osserveranno fedelmente tutte le cose predette, e per tutto quanto potranno le facciano osservare. E noi nulla chiederemo a nessuno, né per noi né per altri, per cui alcuna di queste concessioni o libertà possa essere revocata o diminuita; e se qualcosa del genere sarà richiesta, sia nulla e senza effetto, e mai ne faremo uso né per noi né per altri".

²⁸ Costituzione della Repubblica Italiana, art.23 Cost: "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge".

Il secondo aspetto consiste in quello che oggi chiamiamo *diritto di resistenza*, un concetto all'epoca molto innovativo. Per capire come si è passati dalla concezione di sovrano assoluto, il cui potere deriva direttamente da Dio, alla ribellione dei Baroni ai danni di Re Giovanni, bisogna fare un passo indietro e analizzare il quadro storico e filosofico nel corso del Medioevo.

1.3 SCENARIO STORICO-POLITICO ANTECEDENTE ALLA MAGNA CHARTA

Noi viviamo in un'epoca democratica nella quale nessuno può imporre niente, men che meno tributi, senza l'approvazione del Parlamento, ma non è stato sempre così. Prima i sovrani esercitavano un potere sciolto da ogni vincolo e non intendevano rendere conto a nessuno delle loro scelte. La teoria per cui il potere del sovrano era assoluto derivava dalla convinzione che il Re fosse stato messo sul trono da Dio. Una teoria che risale a quando l'Impero Romano viene in contatto con il cristianesimo.

Gli imperatori romani, diventati cristiani, iniziano a spiegare ai loro sudditi che Dio li ha messi sul trono e che come c'è un solo Dio in cielo, c'è un solo imperatore sulla terra, il quale non deve rispondere ad altri, al di fuori di Dio. Costantino, ad esempio, nelle sue monete viene raffigurato mentre guarda in alto, verso Dio, con il quale sarebbe collegato da un filo diretto.

Questa idea viene ereditata dai sovrani assoluti medievali, fino a quando qualcuno non mette in discussione la concezione di Re divinità. Nel corso del Medioevo, con l'aumento del potere temporale della Chiesa, si fa sempre più significativa l'influenza dei Papi sugli Imperi. Anteposto importante è lo scontro tra Papa Gregorio VII ed Enrico IV, Re di Franconia, ben prima di Innocenzo III e Giovanni Senzaterra. Papa Gregorio VII in una sua lettera ad un vescovo tedesco scrive che la Chiesa è superiore all'Impero perché la Chiesa romana l'ha fondata Dio, mentre il potere imperiale non ha origine divina, l'hanno inventato i pagani. Gregorio arriva a dire che gli imperatori e i re sono i discendenti di coloro che hanno rubato più degli altri e hanno inteso sottomettere i loro pari, cioè gli altri uomini, che in realtà sono creati tutti uguali. Addirittura, lo stesso arriva a suggerire che la pretesa di comandare sugli altri da parte degli imperatori fosse di derivazione demoniaca, dichiarazioni che all'epoca destano molto scalpore. Ovviamente il Papa non vuole fare "il comunista" dicendo che gli uomini sono creati tutti uguali ma intende che gli imperatori debbano riconoscere la Chiesa come potere superiore e che la stessa legittimazione a governare possa derivare solo da Dio, e quindi dai papi, unica espressione di Dio sulla terra. Questa lettera porterà alla ribellione di Enrico IV nei confronti del Papa, quindi alla sua scomunica e, infine, a quella che è passata alla storia come "l'umiliazione di Canossa". L'episodio che occorre presso il castello matildico, sancisce la sottomissione del potere Regio a quello della Chiesa. Enrico IV, infatti, per ottenere la revoca della scomunica inflittagli dal Papa, è costretto, nel gennaio 1077, a umiliarsi

attendendo inginocchiato per tre giorni e tre notti innanzi al portale d'ingresso del castello in cui risiedeva il Papa, mentre imperversava una bufera di neve.

1.4 ALLE ORIGINI DEL DIRITTO DI RESISTENZA.

Intorno all'evento di Canossa si accende il dibattito centrato sulla provenienza del potere illimitato degli imperatori. La risposta più logica la troviamo nel mito dell'età dell'oro. Si riporta che, quando gli uomini erano tutti uguali e "tutto era di tutti", un uomo decide di recintare il proprio terreno e lo difende come sua proprietà privata. Allora tutti gli uomini iniziano a recintare il proprio pezzo di terra: nasce la proprietà privata. Loche nel XVII secolo a tal proposito dirà: *vedo nella natura umana una tendenza razionale all'accumulazione illimitata [...] Egli afferma che la condizione della vita umana introduce necessariamente il possesso privato della terra e dei materiali da lavorare*".²⁹ A questo punto è necessario scegliere un Re, come dirà *Hobbes*³⁰, oppure un giudice, come sosterrà invece *Locke*³¹. Questa personalità "superiore" detiene, infatti, il potere di decidere quale terreno appartenga a chi, riportando l'ordine e la pace nella comunità. Il mito narra che si è cercato il contadino più grosso e cattivo, gli è stato messo un bastone in mano e si è detto che lui era il Re. Partendo da questi presupposti crolla fragorosamente la concezione di un'origine divina del potere regio, che assume piuttosto un carattere umano. Ovviamente i Re medioevali negano questo tipo di concezione e continuano a ripetere che il loro potere deriva da Dio. La stessa Magna Carta, nell'incipit, riprende la concezione divina del potere imperiale.

Se, però, qualcuno inizia ad avere dei dubbi che il potere del Re derivi da Dio, allora l'idea di ribellarsi ad esso non è più da considerarsi assurda ed evidentemente i baroni inglesi, sottoscrittori della Magna Charta, erano giunti a questa conclusione. Ribellarsi diventa allora un diritto, quello che *Locke* chiamerà "*diritto di resistenza*"³². Nel momento in cui, dal punto di vista del popolo, Giovanni Senzaterra non stava regnando nell'interesse di quest'ultimo, perché non dovrebbe essere legittimo ribellarsi a quello che ormai potremmo definire un Tiranno? La filosofia di *San Tommaso d'Aquino* ci viene in aiuto: un Re che non fa l'interesse del popolo non può considerarsi un sovrano legittimo, ma piuttosto un tiranno e se il sovrano diviene un tiranno, è legittimo che i sudditi gli disobbediscano. Secondo *San Tommaso* i sudditi possono ribellarsi a un tiranno e perfino ucciderlo. Questo pensiero ha ovviamente una grande influenza su tutti gli avvenimenti che hanno portato alla sottoscrizione della Magna Charta, la nascita della stessa, infatti, deriva dalla messa in discussione della concezione divina del potere regio. Nessuno al tempo

²⁹ C. B. Macpherson, *Libertà e proprietà*, cit., p. 268.

³⁰ T. Hobbes, "*Il leviatano*".

³¹ N. Bobbio, *Locke e il diritto naturale*, G. Giappichelli editore, Torino.

³² N. Bobbio, *Locke e il diritto naturale*, G. Giappichelli editore, Torino. Cit., p.202.

avrebbe osato ribellarsi a Dio, ma quando il popolo si rende conto che l'imperatore è un uomo come tutti gli altri, allora nasce quello che noi oggi chiamiamo "diritto di resistenza". Nonostante la discussione sul potere dei Re diventasse sempre più accesa, gli imperatori europei continuano a ripetere di essere gli inviati di Dio e continuano ad imporre tributi, arroccando a sé tutti i poteri. Hanno sempre più bisogno di denari a causa delle numerose guerre intraprese nel Continente che mandano in rosso i bilanci statali. Esattamente in questa situazione si trovava Re Giovanni nel 1215, al contrario di altri sovrani, però, egli incontra le fortissime resistenze dei baroni, che parlando a nome del popolo, costringono il Re a cedere e a concedere le 63 clausole della Magna Charta, ognuna delle quali è un passo indietro del re. La più importante dal punto di vista politico è che il re non può imporre una richiesta di denaro al regno, se non convocando i vescovi, gli arcivescovi, i baroni con un anticipo di almeno 40 giorni al fine di raccogliere il loro parere: si consuma il primo "scambio politico" della storia Occidentale. Più tardi gli Inglesi inizieranno a chiamare tale consesso con il nome di *Parlamento*, fino a quando a metà del XVII secolo un altro Re, di nome Carlo, resosi conto che in giro per l'Europa i suoi colleghi si comportano da sovrani assoluti, afferma che essendo stato messo sul trono da Dio come i suoi colleghi europei, non riconosce più il Parlamento e si rifiuta di assoggettarsi al controllo di una Camera nella quale non siedono più i baroni e i vescovi come scritto nella Magna Charta, ma siede ormai la "gente comune", cioè la borghesia. Quindi scioglie il Parlamento e decide di imporre un potere assoluto che in Inghilterra era ormai scomparso da più di 400 anni, proprio da quel lontano 1215, quando Giovanni Senzaterra aveva sottoscritto la prima versione della Magna Charta. Ma ormai il diritto di resistenza era divenuto un concetto ben consolidato nelle coscienze degli inglesi e *Locke* nei suoi *trattati dice*: "In ogni situazione o condizione, il vero rimedio contro la forza destituita di autorità è opporvi la forza"³³. Scoppierà la guerra civile inglese, il Parlamento vincerà la guerra, metterà Re Carlo sotto processo per alto tradimento e lo decapiterà. Questo ci fa capire quanto alcune di quelle 63 clausole della Charta abbiano influenzato la storia moderna e il diritto, fino ai nostri giorni.

³³ N. Bobbio, *Locke e il diritto naturale*, G. Giappichelli editore, Torino. Cit., p.202

2. LA RIVOLUZIONE AMERICANA E IL MOTTO “NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION”.

*La «questione fiscale» è stata da sempre legata a quella della democrazia.³⁴ Il Bill of Right afferma, infatti: «un'esazione di denaro per la corona o al suo uso, senza il consenso del Parlamento, per un tempo più lungo o in una maniera diversa da quella che è o sarà consentita dal Parlamento, è illegale»³⁵ La discussione pubblica sullo scambio politico tra tassazione e rappresentanza ha da sempre animato il dibattito Costituzionale americano³⁶. Temi centrali del costituzionalismo come la rappresentanza e la tassazione sono nati e si sono sviluppati con la rivoluzione americana. *Lo dimostra il principio no taxation without representation, segno di solenni profondità storiche, al punto di consentire alle colonie americane di contestare la dottrina whig sulla rappresentanza virtuale, ritenuta in violazione della costituzione dell'Impero.*³⁷ Il tema della *taxation* influisce anche sulla *liberty* e nel corso della nostra trattazione analizzeremo come “la libertà politica non può prescindere dall' indipendenza economica”³⁸. La tassazione imposta dalla Gran Bretagna alle colonie ha portato, infatti, alla luce questioni irrisolte nel rapporto tra Colonie e Madrepatria, concernenti, tanto il profilo politico, quanto quello sociale ed economico.*

2.1 QUADRO STORICO.

“La guerra di indipendenza che, fra il 1775 e il 1783, oppose alla madrepatria 13 colonie del Nord America e, che portò alla formazione degli Stati Uniti, rappresenta, per molti motivi, uno degli episodi capitali nella storia del mondo moderno”³⁹. Sin dai primi anni del '700 le colonie americane, pur dipendenti dalla madrepatria a livello economico, iniziarono a dotarsi di assemblee legislative elette dai cittadini. In molte di queste assemblee aveva accesso al voto il 70% della popolazione maschile, quindi un elettorato attivo molto più ampio di quello previsto presso la stessa madrepatria, “In America si stavano realizzando esperienze di governo rappresentativo che non avevano riscontro in nessun altro paese

³⁴L. Antonini, *sussidiarietà fiscale, la frontiera della democrazia, cit., pag.13.*

³⁵ L. Antonini, *sussidiarietà fiscale, la frontiera della democrazia, cit., pag.13.*

³⁶ Saitto Francesco. *No taxation without representation: il dibattito sul potere di tassare alle origini dell'esperienza costituzionale statunitense e la sua eredità.* Bologna, il Mulino, 2013.

³⁷ L. Antonini, *sussidiarietà fiscale, la frontiera della democrazia, cit., pag.13.*

³⁸ Così E.Foner, *storia della libertà americana, cit., p. 23.*

³⁹ G.Sabatucci-V.Vidotto, *storia contemporanea- l'ottocento, cit., p.3.*

sovraano del resto del mondo”⁴⁰. Le colonie erano più avanzate di quanto la stessa madrepatria si aspettasse, la loro indipendenza si baserà sul pluralismo (concetto rivoluzionario per il tempo), sul fondamento religioso, sulla convinzione di essere un popolo eletto da Dio. Nel mentre, in Inghilterra, si attribuiva al Parlamento inglese un potere spropositato. Locke dice nei suoi scritti: “In ogni caso, sin che il governo sussiste, il potere supremo è il legislativo, perché ciò che può dar leggi ad altri deve necessariamente essergli superiore”⁴¹. E dunque si ritenevano le colonie americane soggette alla diretta autorità dell’organo legislativo inglese. Alla Camera dei Comuni il dibattito, incentrato sulle strategie poste in atto dalla madrepatria, teso ad imporre sempre più l’autorità inglese sulle colonie, costituirà motivo scatenante della rivolta e dell’astio americano verso il Parlamento inglese. Le Colonie, invece, non fecero mai mancare la loro lealtà verso la Corona inglese che fu da esse sempre riconosciuta. Va sottolineato che i coloni avevano, per secoli, accettato il potere del Parlamento inglese di imporre tributi, in ottemperanza alla teoria della “rappresentanza virtuale” che non era mai stata messa in discussione per una certa convenienza da ambo le parti. Infatti, nel periodo storico in questione, l’economia delle colonie faceva registrare un andamento positivo dovuto sia alla crescita del mercato interno, quanto soprattutto al commercio protetto con la Madrepatria, che forte della sua rinomata potenza marittima costituiva un partner commerciale strategico per le Colonie che si guardavano bene dal mettere in discussione quei rapporti commerciali privilegiati che stavano facendo la loro fortuna economica. La situazione muta radicalmente nel 1763, quando, a seguito della guerra dei 7 anni tra Francia e Regno Unito, accede al trono d’Inghilterra re Giorgio III, che inizia ad intraprendere una politica estera sempre più oppressiva verso le Colonie. Intanto si faceva strada l’idea della necessità di improntare ad una maggiore intransigenza l’autorità del Parlamento inglese in territorio coloniale, con il fine di sancirne definitivamente la supremazia in campo politico ed economico. Nel 1764, nel mezzo di una fase economica recessiva, che interessa sia le Colonie che la Madrepatria, in risposta alla crisi, il Parlamento britannico, su iniziativa di George Grenville⁴², deciso a risanare il bilancio in rosso, impone nuovi tributi alle Colonie. *Il Sugar Act (1764) e lo Stamp Act (1765) sono, entrambi, espressione di una politica che la storiografia più recente inserisce in una svolta complessiva volta a connotare sempre più in senso imperiale il dominio inglese*⁴³. Il “Sugar Act” non è altro che un pesante dazio sullo zucchero, che costituisce una materia prima importante per le colonie del Nord.⁴⁴ Il provvedimento, sorprendentemente,

⁴⁰ G.Sabatucci-V.Vidotto, *storia contemporanea- l’ottocento*, cit., p.7.

⁴¹ N. Bobbio, *Locke e il diritto naturale*, G. Giappichelli editore, Torino. Cit., p.201.

⁴² George Grenville è stato un politico inglese. Membro del partito Whig, è stato anche Primo Ministro del regno unito dal 16 aprile 1763 al 13 Luglio 1765.

⁴³ Cfr.G.Abbattista, *la rivoluzione americana*, cit., p.33.

⁴⁴ G.Sabatucci-V.Vidotto, *storia contemporanea- l’ottocento*.

non incontra grande opposizione né nel Parlamento inglese né presso le Colonie che ritengono il “Sugar act” niente di più che un atto di regolamentazione del mercato. Grenville, nel frattempo, si fa interprete sempre più determinato dell’idea che il potere della madrepatria di tassare le Colonie sia illimitato, a prescindere dal loro consenso⁴⁵. È con l’approvazione dello “Stamp Act” che si consuma, invero, la vera e propria rottura. Il provvedimento impone una tassa su una pluralità di atti e documenti, questa *tassa di bollo*⁴⁶ “colpisce gli interessi di tutte le colonie, di tutti gli strati sociali e ferisce una ormai consolidata tradizione di autonomia”⁴⁷, esso viene percepito dalle Colonie come un vero e proprio cambio di rotta, in senso imperialista, della politica estera della madrepatria. Tutto ciò non sembra minimamente preoccupare i Parlamentari inglesi che non si aspettano quella che poi passerà alla storia come “Rivoluzione americana”. Il provvedimento viene votato anche dall’opposizione e approvato con soli 49 voti contrari. Le Colonie americane, sentendosi danneggiate, si saldano contro il provvedimento, tentando il boicottaggio. Un membro autorevole dell’Assemblea del Massachusetts, di nome James Otis⁴⁸, mettendo in dubbio la legittimazione del Parlamento inglese a tassare le colonie, soffiava sul fuoco del malcontento incitando le Colonie alla ribellione. I coloni boicottano, quindi, i nuovi tributi e chiedono l’immediato ritiro dello “Stamp Act”. Gli inglesi ritirano il provvedimento e lo stesso Parlamento è costretto a riconoscere che, senza la collaborazione e il consenso dei coloni americani il potere di tassare risulta privo di fondamento. Organizzato il primo Congresso a New York, cui partecipano i rappresentanti di ben nove colonie, irrompe nel dibattito il problema della mancata rappresentanza politica delle Colonie. La situazione si fa politicamente sempre più difficile per la Gran Bretagna, che fa un ultimo tentativo di imporre dei dazi doganali sul commercio coloniale. Dazi che però, nonostante la ripresa economica, non sono graditi alle colonie: è l’inizio di un processo che porterà all’indipendenza americana. Celebri le parole di L. Hartz che dice: “Simbolo di una rivoluzione mondiale, il popolo americano non era, di natura, affatto rivoluzionario”⁴⁹. La rivoluzione americana è un processo che ha origine e si conclude nella capacità degli americani di difendersi dalle velleità di egemonia inglesi piuttosto che contrattaccare in maniera feroce. Tanto è bastato per portare alla luce numerose questioni irrisolte che hanno posto le basi per l’indipendenza di una nazione, che poi diventerà superpotenza, e che oggi tutti noi riconosciamo come la prima potenza economica mondiale.

⁴⁵ J.C. Miller, *origins of the American Revolution*, cit., p. 109.

⁴⁶ G.Sabatucci-V.Vidotto, *storia contemporanea- l’ottocento*.

⁴⁷ G.Sabatucci-V.Vidotto, *storia contemporanea- l’ottocento*, cit., p.8.

⁴⁸ J. Otis, intellettuale e politico del Massachusetts.

⁴⁹ L. Hartz, *La tradizione liberale in America*, cit., p.69.

2.2 LE QUESTIONI IRRISOLTE NEL RAPPORTO TRA MADREPATRIA E COLONIE

La tassazione è stata la via privilegiata attraverso la quale i coloni americani sono riusciti ad elaborare una protesta che ha portato all'indipendenza americana. La dottrina americana che emergeva era sempre più in contrasto con i principi politici inglesi, retaggio della “*Gloriosa Rivoluzione*” (1688). Negli scritti di Jefferson⁵⁰, ad esempio, si contesta, non tanto il contenuto della legislazione inglese, ma la sua stessa capacità di imporsi validamente sul territorio americano⁵¹. In Inghilterra, invece, la teoria più diffusa e accettata è la cosiddetta “*teoria della rappresentanza virtuale*”. Essa consiste in una astuta giustificazione dell'imperfetta aderenza tra rappresentanti e rappresentati, all'interno e all'esterno del territorio inglese.

Gli intellettuali spiegano come nel modello inglese, in riferimento al contesto storico, solo il 9/10 della popolazione aveva diritto al voto, ma, non per questo chi non poteva votare era da considerarsi *non rappresentato*. Riguardo alle Colonie consideravano assolutamente fisiologico che non tutti avessero il diritto di voto; come non ce l'avevano molti cittadini inglesi, era da considerarsi ovvio che i cittadini americani non potessero pretendere di essere rappresentati da un Parlamento diverso da quello inglese e nonostante ciò dovessero comunque sentirsi “*virtualmente rappresentati*” senza mettere in dubbio l'autorità della Camera dei Comuni. Le Colonie stavano, invece, sperimentando un tipo di rappresentanza diverso: il 70% dei maschi adulti aveva diritto al voto nell'ottica di un rapporto più diretto tra rappresentanti e rappresentati, ed è qui che si consuma la rottura ideologica. Tuttavia, non era la “*rappresentanza virtuale*” il principale nodo problematico, ma c'era un'altra questione irrisolta, ovvero il disallineamento tra obiettivi e valori: i coloni si sentono estranei ai fini del prelievo “*Nothing but taxes without ends*”⁵² ripetono e percepiscono, ormai, il Parlamento inglese come un'istituzione troppo lontana dalla loro realtà, temendo, a ragion veduta, che la Madrepatria possa utilizzare i proventi delle loro tasse unicamente per rafforzarsi senza investire sull'economia coloniale. In effetti l'obiettivo del Regno Unito è proprio quello di imporre alle Colonie una totale sottomissione all'autorità inglese e di sfruttare queste ultime per rimpinguare le casse statali, depauperate dalle continue guerre. Interessante in questo senso il pensiero di Benjamin Franklin⁵³: *le Colonie non negano l'autorità del Parlamento inglese, ma si limitano a contestare l'incostituzionalità dell'ingerenza inglese negli affari americani*. Più radicale, invece, il

⁵⁰ Thomas Jefferson è stato un politico, scienziato e architetto della Virginia. È stato il 3° presidente degli Stati Uniti d'America ed è inoltre considerato uno dei padri fondatori della nazione.

⁵¹ Cfr. J.P. Greene, *the constitutional Origins*, cit., pp.162.

⁵² B. Baylin, *the ideological Origins of the American Revolution*, cit., p.169.

⁵³ B. Franklin, intellettuale e politico della Pennsylvania. Fu uno dei Padri fondatori degli Stati Uniti. Svolsse attività di giornalista, pubblicista, autore, tipografo, diplomatico, attivista, inventore, scienziato e politico. Fu tra i protagonisti della Rivoluzione americana

pensiero di Jhon Dickinson⁵⁴ che nega qualsiasi tipo di sovranità del Parlamento inglese sulle colonie, con la conseguenza che si nega alla Madrepatria ogni diritto di tassare, essendosi quest'ultima dimostrata poco attenta alle esigenze americane.

L'Inghilterra, invece, nonostante le proteste sempre più pressanti da parte dell'*intelligenza* americana, resta ferma sulle proprie posizioni e non mostra alcuna intenzione di rivedere la propria politica, basata sulla teorizzazione della quasi onnipotenza del Parlamento, considerato titolare di un potere oltre i limiti della liceità. Filosofi come Locke teorizzano addirittura l'illegittimità delle Colonie a possedere la terra: "*L'insieme delle attività delle società amerindiane, non sfociando in una organizzazione sociale della produzione simile a quella europea basata su di una agricoltura sedentaria, non può originare proprietà alcuna*"⁵⁵. Allo stesso tempo Locke "*è un lettore sufficientemente appassionato dei resoconti di viaggio dal nuovo mondo per non sapere che le nazioni indiane, pur avendo della proprietà un'idea diversa da quella individuale e borghese che si andava diffondendo in Inghilterra, consideravano proprie ed inalienabili le terre che abitavano*"⁵⁶.

Secondo altri il potere dell'Inghilterra sulle Colonie è un potere paterno che si esercita a partire da un dovere nei confronti dell'umanità, come i genitori educano i figli così come le nazioni civili devono educare gli americani. Sono poteri rivolti al bene del tutelato, concepito come incapace di provvedere a sé stesso, perché ancora immaturo. Questa idea si fonda su un presunto diverso grado di razionalità, che non permette, tanto al fanciullo, tanto ai coloni americani di ragionare e agire da adulto o come un popolo civilizzato⁵⁷.

2.3 IL MOTTO "NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION" NELLA COSTITUZIONE AMERICANA.

La rilettura della rivoluzione americana offre numerosi spunti circa problematiche che partono dalla tassazione e che coinvolgono la rappresentanza, il potere di tassare, il federalismo, il libero mercato e il diritto di voto.

⁵⁴ J. Dickinson, intellettuale e politico della Pennsylvania.

⁵⁵ Bobbio J.N., Locke e il diritto naturale, G. Giappichelli editore, Torino.

⁵⁶ C. B. Macpherson, *Libertà e proprietà alle origini del pensiero borghese. La teoria dell'individualismo possessivo da Hobbes a Locke*, ISEDI, Milano, 1973

⁵⁷ L'adempimento di un tale dovere comporta da parte del bambino "a perpetual Obligation of *honouring their Parents*" che non cessa neppure una volta che questi ha raggiunto l'età adulta. Viene qui quasi obbligatoriamente alla mente tutta la vulgata sulla *ingratitude* delle popolazioni ex-colonizzate nei confronti dei loro generosi tutori europei, palesatasi successivamente al raggiungimento da parte di queste dell'indipendenza, *c'est-à-dire* della maggiore età.

Il potere di imporre tributi è tipico di ogni Stato e previsto da ogni Costituzione e, una carenza in tal senso porterebbe a gravi conseguenze economico-finanziarie dato che le imposte sono il mezzo principale per far fronte alle esigenze del Paese.

Ne *“Il Federalista”* Hamilton e Madison si confrontano sull'importanza della tassazione in uno Stato federale. Hamilton è certo della necessità che la Federazione sia dotata di un *“illimitato potere di tassazione”*⁵⁸. Madison nel celebre *“The Federalist n.10”*, parlando degli effetti di un potenziale abuso di potere da parte della maggioranza, afferma che il potere di tassare delle maggioranze di governo potrebbe rappresentare uno strumento particolarmente invasivo di prevaricazione delle minoranze.⁵⁹ Viene fuori, così, una diversa concezione di rappresentanza tra i due pensatori, Hamilton che ha una concezione fiduciosa della rappresentanza e Madison che, invece, abbraccia una concezione diffidente della stessa. Entrambi sono, però, d'accordo su un punto: la regolamentazione costituzionale del potere di tassare è un anello fondamentale per riuscire a costruire uno Stato federale economicamente forte.

Sempre nell'ottica dello *scambio politico*, tra le questioni dibattute in seno al testo Costituzionale statunitense c'è la famosa clausola dei 3/5 tra Stati del Sud e Stati del Nord. Clausola ideata per stabilire il numero di rappresentanti che spettasse ad ogni Stato federale. Nello specifico sanciva che maggiori imposte fossero a carico degli Stati che godevano di un surplus di rappresentanza rispetto all'ampiezza del corpo elettorale. L'obiettivo era che gli Stati maggiormente rappresentati non prevaricassero gli interessi degli altri Stati a causa della loro forza numerica in Congresso. La clausola dei 3/5 verrà poi abolita dopo la guerra di secessione e la conseguente abolizione della schiavitù (emendamento VII della Costituzione statunitense) nel quale si dice che ogni Stato è rappresentato proporzionalmente alla sua popolazione.

Altro tema è il concetto di *General Welfare*⁶⁰. Madison ha una visione di welfare molto restrittiva che ruota intorno allo stretto collegamento tra il potere di tassare e quello di spendere (l'obiettivo è il pareggio di bilancio), che, nel corso della storia, si evolve in senso sempre più ampio fino al *New Deal*. La stessa Corte Suprema americana, a ridosso degli anni '30, consente alla Federazione margini di spesa ben maggiori rispetto al passato, trasformando la tassazione da strumento di mera regolazione, a strumento di redistribuzione della ricchezza.

Lo stesso nesso tra rappresentanza, diritto di voto e tassazione in USA si è evoluto negli anni in senso sempre più egualitario. Fino al 1964 le cosiddette *poll taxes*, che condizionavano il diritto di voto al pagamento di un'imposta, erano considerate perfettamente in linea con lo spirito della Costituzione americana, pur generando discriminazioni tra i cittadini in base al censo. La Corte suprema

⁵⁸ A. Hamilton- J. Jay- J. Madison, *Il Federalista*, cit., p. 241.

⁵⁹ Cfr. A. Hamilton-J. Jay- J. Madison, *Il Federalista*, cit., p.94.

⁶⁰ Cfr. A. Hamilton-J. Jay- J. Madison, *Il Federalista n.10* cit., p.94

pronunciandosi in merito: “*Voters qualifications have no relation to wealth nor to paying or not paying this or any other tax*” *The right to vote is too precious, too fundamental to be so burdened or conditioned*”⁶¹.

Questa sentenza, che sembra sancire la definitiva rottura del binomio tassazione-rappresentanza, in realtà ne dà semplicemente una diversa interpretazione, va nella direzione di uguaglianza sostanziale di tutti i cittadini. Il dibattito sul potere di tassare che ha enormemente influenzato la Costituzione americana e molti dei principi in essa sanciti, restano argomento di discussione ancora oggi. Temi di attualità oltreoceano ma anche a casa nostra.

⁶¹ Lo status di elettore non ha alcun legame con la ricchezza né con il pagamento o meno di questa o altre tasse, Il diritto di voto è troppo prezioso e fondamentale per essere limitato o condizionato” (Corte Suprema Stati Uniti).

3. LO “SCAMBIO POLITICO” NELLA STORIA COSTITUZIONALE ITALIANA

*“Il problema fiscale non è solo tecnico, ma morale e politico, oltre che economico. Ecco perché è un tema né comodo né simpatico”.*⁶²

Rileggendo attentamente l’art. 53 della Costituzione⁶³ notiamo come la volontà dei padri costituenti fosse quella di togliere alle imposte l’alone di qualcosa di odioso e vessatorio. Questo si evince dall’uso meticoloso della locuzione “concorrere” che indica un ruolo attivo dei cittadini che concorrono attraverso il fisco alla creazione di ricchezza, alla costruzione di strade e ferrovie, alla manutenzione delle scuole. Celebri le parole di Quintino Sella, il quale per la prima volta portò l’Italia al pareggio di bilancio nel 1876: *“Non è nostro nemico il fisco, al contrario senza di esso non avremmo nulla”*. È importante ricordarlo dato che la nostra classe dirigente, in anni recenti, ha talvolta usato un linguaggio propagandistico assolutamente fuorviante che fa apparire il tributo quasi un furto legalizzato. Un linguaggio che mal si concilia con le ben più attente parole della Costituzione Repubblicana.

Il cittadino concorre in maniera attiva alle spese dello Stato, non subisce in maniera passiva le imposizioni di quest’ultimo. Il tributo, anzi, è lo strumento tramite il quale il cittadino partecipa alla vita dello Stato. Il legislatore costituzionale ha ritenuto che la vita dell’uomo abbia due valenze: *l’eros e il thymos*. Il primo è il desiderio di ricevere, il secondo è il desiderio di contribuire. Se però sembra che il *thymos* sia scomparso dalla coscienza di molti cittadini italiani, dobbiamo chiederci se sia davvero mai esistito o, se la parola *contribuente*, in riferimento ai tributi, sia solo un artificio retorico. Per rispondere bisogna fare un passo indietro e partire da un’attenta analisi storica.⁶⁴

3.1 IL PROBLEMA FISCALE NELLO STATUTO ALBERTINO.

La concessione di una prima forma di Costituzione nel 1848, da parte del Re sabauda Vittorio Emanuele II, segna l’inizio dell’età liberale in Italia, un periodo storico che terminerà con la Prima guerra mondiale nel 1914, passando per l’unità d’Italia nel 1861. L’Italia post-unitaria ha di fronte a sé molte sfide, una di queste è l’esigenza di risanare il bilancio, per ottenere questi risultati è necessario possedere un sistema fiscale efficiente che corrisponda alla volontà democratica del Parlamento. L’Art.30 dello Statuto Albertino recita: *“Nessun tributo può essere imposto e riscosso se non con il consenso delle*

⁶² Vanoni Ezio, cit. “in Legitimacy in decision-making in tax law: some regards on taxation, representation and consent to imposition, In Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, LXXVI,4,1, pp.410-435(2017)

⁶³ Costituzione della Repubblica Italiana, Art.53:
*-Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.
-Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”.*

⁶⁴ G. Marongiu, le tasse dei mandarini, riv. dir. fin., fasc.4, 2012, pag. 505.

Camere e la sanzione regia”; Questo articolo, che non è altro che l’affermazione in Italia dello “scambio politico” assume un’importanza rilevante ai fini della nostra trattazione perché dice chiaramente che il potere di tassare è appannaggio del Parlamento. Infatti, se l’Italia raggiunge il pareggio di bilancio in soli 12 anni è per due motivi principali:

- La semplicità del sistema tributario.
- La competenza esclusiva del parlamento in materia tributaria.

La semplicità del sistema tributario, costituito da norme facilmente comprensibili e applicabili, è assolutamente determinante per il buon funzionamento dello Stato nel suo complesso. Non esistevano ancora le pratiche delle *esenzioni* e delle *agevolazioni* che hanno, poi progressivamente complicato il fisco italiano. La situazione muta quando si cerca di utilizzare il tributo per giustificare progetti di grandezza patriottica. Per reperire le suddette risorse la legislazione in materia tributaria comincia ad essere affidata a modifiche estemporanee il cui strumento è il decreto-legge. *Sebbene dal combinato disposto dell’art. 6 e dell’art.30 dello Statuto Albertino si ricavasse l’inammissibilità dei decreti-legge, questi, proprio in materia fiscale si affermarono largamente nella prassi*⁶⁵. L’abuso della decretazione d’urgenza durante il periodo storico di riferimento ha due effetti principali:

- Viola l’art.30 dello Statuto Albertino, conferendo al governo poteri in materia tributaria di spettanza del Parlamento.
- Aumenta le modifiche estemporanee al sistema tributario, non più frutto di un ragionato dibattito parlamentare, ma dell’emergenza/esigenza del momento con la conseguenza che l’intero sistema perde di semplicità ed efficienza.

L’incertezza, oltre all’inasprimento stesso dei tributi, genera un distacco tra Stato e cittadino, che porta quest’ultimo a considerare il tributo come un dovere, o peggio qualcosa di arcigno e odioso. Questo contribuirà, tra le altre cose, a generare una delle piaghe più odiose del nostro Paese: l’evasione fiscale. Quando il cittadino diventa soggetto passivo del tributo, quando smette di contribuire perché si sente ⁶⁶vessato dallo Stato, quando si dimentica il significato più profondo della parola “concorrere” la società imbocca una strada pericolosa che può minare il corretto funzionamento della macchina amministrativa. Lo Statuto Albertino dice chiaramente che il “*consenso*” al tributo spetta alle Camere dopo ampio e conoscibile dibattito tra maggioranza e opposizione, mentre la prassi in quegli anni si muove verso una direzione diametralmente opposta: se il tributo è imposto dall’alto, espressione della “*volontà dello Stato come governante*”, poco importa se la norma tributaria viene scritta nelle aule parlamentari o nei

⁶⁵ L. Antonini, *sussidiarietà fiscale, la frontiera della democrazia*.

⁶⁶ A. Bulgarelli, Representation and The Power of Local Government to Levy Taxes, in *European Tax Studies*, 2014, No. 2, (www.seast.it/magazine), pp. 62-66.

ministeri. Il ricorso al decreto-legge diventa sempre più frequente, Zanardelli e Giolitti denunciano più volte l'incostituzionalità di questa pratica ai sensi dell'Art.30 Statuto Albertino e la successiva e necessaria conversione in legge da parte del Parlamento, non può, da sola, essere motivo valido a giustificare una vera e propria usurpazione dei poteri del Parlamento, ridotto ad un organo notarile, che ratifica decisioni prese "altrove".

3.2 PRIMO DOPOGUERRA E FASCISMO

Non c'è da stupirsi che i decreti-legge fossero all'ordine del giorno durante la Prima guerra mondiale, ma il problema continuò anche nel ventennio fascista. *"La necessità dell'abuso del potere (durante la guerra) aveva generato il vizio dell'abuso (nel dopoguerra)"*⁶⁷. Il potere del Parlamento, ridottosi già sul fine dell'età liberale, diventa nullo sotto la dittatura. Il fascismo non influisce, però, solo da un punto di vista politico ma anche da un punto di vista tecnico-giuridico, esso pone le fondamenta dello stato sociale e, per farlo, deve inserire norme nuove nell'ordinamento tributario. Il sistema fiscale, a suon di decreti-legge, perde, ancor di più la sua originaria semplicità, aumentano le deroghe e i cavilli giuridici. Il numero delle imposte sotto il fascismo va lentamente crescendo, il governo fascista cerca di accontentare più categorie contemporaneamente e, essendo le risorse limitate, finisce per rendere il sistema fiscale sempre più iniquo, per non parlare delle enormi sacche di evasione che erano divenute ormai una piaga consolidata. Il sistema tributario che il ventennio fascista lascia in eredità è iniquo, confuso e, a tratti incomprensibile per i contribuenti.

3.3 IL SECONDO DOPOGUERRA E LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

Nel secondo dopoguerra, in particolare nel 1946 c'è grande entusiasmo perché, per la prima volta si vota a suffragio universale con la possibilità per le donne di accedere, per la prima volta, al voto. L'Italia da Monarchia si trasforma in Repubblica e si dota di una nuova Carta costituzionale: la Costituzione repubblicana del 1948. All' art.23 Cost.⁶⁸ i padri costituenti ribadiscono che il binomio tassazione-rappresentanza è principio cardine dello Stato democratico, e fanno ricorso a tutta la loro esperienza e competenza nella speranza di non ripetere gli errori del passato. Il ministro Ezio Vanoni diventa il primo fautore di importanti riforme, sulla scia del dettato costituzionale. Egli propone la stesura di un nuovo patto fiscale tra Stato e contribuenti, impedendo al governo di legiferare in materia tributaria fatta

⁶⁷ G. Marongiu, le tasse dei mandarini, riv. dir. fin., fasc.4, 2012.

⁶⁸ Costituzione della Repubblica Italiana, ufficio stampa della Presidenza della Repubblica, Art color printing, Roma, 2010. Art.23 Cost. *"Nessuna prestazione patrimoniale o personale può essere imposta se non in base alla legge"*

eccezione per i casi previsti dall'art.77⁶⁹ della Costituzione. In seguito, denunciando la confusione del sistema tributario, propone di scindere il codice tributario in una parte generale con forza di legge costituzionale e una parte speciale, più dettagliata, con forza di legge ordinaria, e dunque passibile di modifiche più celeri. Ciò avrebbe garantito una maggiore linearità del sistema tributario e una sua stabilità almeno nell'impianto fondamentale.

Il proposito di Vanoni non fu mai realizzato anche se ben coerente con la plurisecolare teoria del "consenso ai tributi" e, soprattutto, con la neofita Carta costituzionale che all'art.23 dice che il potere di tassare appartiene a quelle istituzioni che rappresentano i contribuenti, la maggioranza e le minoranze. L'art.23 è probabilmente il diretto discendente del principio "*No taxation without representation*" nella nostra Costituzione. *"Se la ratio democratica della riserva, da questo punto di vista, appare ancora connessa alla composizione dell'organo parlamentare, ne è tuttavia mutata radicalmente la ragione giustificatrice. Essa è individuabile ora, anziché nella preoccupazione di proteggere gli interessi patrimoniali da interferenze eterogenee, nella necessità di garantire un adeguato processo politico nel bilanciamento degli interessi privati con quelli pubblici. È opportuno quindi prendere atto che in questo processo evolutivo la virtù democratica della riserva di legge in materia tributaria, proprio nel suo implicito collegamento al principio di auto imposizione, ha subito una profonda metamorfosi.*

Ne consegue, come inevitabile sviluppo logico, la necessità di riconsiderare la stessa idoneità del principio no taxation without representation a garantire ancora nei medesimi termini quella sua originaria vocazione che lo legava direttamente alla «sovranità popolare»⁷⁰. La riserva di legge, in esso contenuto, si traduce, infatti, nella possibilità per gli elettori di conoscere quale parte politica ha prodotto o, quantomeno votato, il tributo. Questo tipo di trasparenza serve al "bravo" cittadino per valutare se confermare nelle urne il proprio voto, o dare fiducia ad una altra parte politica. Inoltre, nel processo di discussione e approvazione del tributo in Parlamento, che è l'organo deputato a legiferare, viene garantito il dibattito democratico, all'interno del quale la legge si conforma alle esigenze delle parti, della maggioranza ma anche delle minoranze. Il fisco rappresenta, infatti, uno strumento decisivo nel rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale ai sensi dell'art.3 comma 2 Cost.⁷¹

⁶⁹ Costituzione della Repubblica Italiana, ufficio stampa della Presidenza della Repubblica, Art color printing, Roma, 2010. Art.77 Cost. "il Governo non può, senza delegazione delle Camere [cfr. art. 76], emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni [cfr. artt. 61 c. 2, 62 c. 2].

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti".

⁷⁰ L. Antonini, *sussidiarietà fiscale, la frontiera della democrazia*, cit. pag. 36.

Le cose, come sappiamo, non sono andate né come sperava Vanoni né come era stato prescritto dai padri costituenti. A partire dalla legge Curti del 1964, e poi con i principi posti dalla legge quadro per la finanza e la contabilità regionale del 1976, fino ad arrivare alla L. n. 468/1978 che si esplicita l'obiettivo di qualificare il bilancio come “sede e strumento non più solo di previsione-gestione amministrativo-finanziaria ma anche di politica economica di breve-medio periodo, impostato e verificato con la partecipazione attiva del Parlamento” (Maccanico, 2001, p. 23).⁷² Le cause di una così fragile corrispondenza tra tassazione e rappresentanza in Italia sono da ricercare nell'istituzione della legge finanziaria nel 1978, nel ricorso abusato alla decretazione d'urgenza, nell'attribuzione al governo di deleghe troppo generiche, l'utilizzo di norme retroattive e interpretative hanno ridotto il ruolo del Parlamento a quello di ratificatore di decisioni assunte in sede governativa.

La legge ordinaria, di derivazione parlamentare, sembra ormai essere diventato l'ultimo strumento attraverso il quale imporre tributi e ciò è paradossale. Ancora più paradossale è dare la colpa di questo al bicameralismo perfetto o ai Regolamenti parlamentari, mentre la realtà dei fatti ci rimanda ben altro. *In particolare, tra il dopoguerra e l'inizio degli anni Settanta, in tutte le economie avanzate si manifesta un impulso molto forte all'incremento della dimensione della spesa, legato a un ruolo più impegnativo dello Stato sia nell'offerta di servizi pubblici, sia nelle politiche di carattere redistributivo*⁷³. Ogni anno, nella legge di bilancio si prevedono le spese in base alle previsioni di entrate; queste previsioni, però, sono spesso “troppo ottimistiche” con la conseguenza che, in corso d'opera, bisogna tappare i buchi creati da politiche volte a catturare l'immediato favore elettorale con manovre correttive dell'ultimo minuto. Si smarrisce così, deroga dopo deroga, cavillo dopo cavillo, l'impianto originale del sistema tributario, che oggetto di modifiche parziali e settoriali, perde i requisiti di chiarezza e semplicità. I tributi non sono più il democratico frutto di un ampio e costante dibattito parlamentare, dalla Camera e dal Senato si levano solo silenzi mortificati. La logica del tributo come “risorsa” ha progressivamente prevalso sulla logica del tributo come “contributo” in un rapporto tra Stato e cittadino che evidentemente non è più alla pari come dovrebbe essere. La gestione dei tributi è progressivamente passata dal Parlamento al governo e, infine, alla “fredda” burocrazia dei ministeri. Il tecnico reperisce le risorse in maniera celere e apparentemente indolore perché scavalca il dibattito e la mediazione politica, il potere di tassare si è spostato dalle “aule

⁷¹ Costituzione della Repubblica Italiana, ufficio stampa della Presidenza della Repubblica, Art color printing, Roma, 2010. Art.3 co. 2: “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

⁷²E. De Simone, *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, fasc.3, 2014, pag. 297.

⁷³ E. De Simone, “Alle origini della scissione tra democrazia e controllo di bilancio in Italia. Una possibile spiegazione in chiave istituzionale”. *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc.3, 2014, cit., pag. 15.

del consenso” alle “stanze dell’autorità”⁷⁴. La conseguenza più drammatica è che la burocrazia non applica solamente le norme ma, ad oggi, le scrive pure. L’abuso dei decreti-legge e le continue manovre correttive hanno anche ricadute meramente funzionali: pagare i tributi in Italia è sempre più difficile, il contribuente fatica a capire le disposizioni legislative e, quindi, ad applicarle. Si è passati dalla semplice dichiarazione unica annuale ad una complessa attività di gestione del contribuente. I controlli antievasione sono divenuti a campione e, infatti, sono state aumentate le pene e implementati strumenti come il redditometro. Queste misure, però, non hanno sortito l’effetto sperato, dato che l’Italia è diventato un paese di “evasori e tartassati” allo stesso tempo; si paga tanto perché si paga in pochi, si fa fatica a pagare per i troppi oneri a carico dei contribuenti. Un sistema così incerto non può che generare una progressiva crisi nel rapporto cittadini-istituzioni che va a concretizzarsi in una dilagante disaffezione alla politica. Quella stessa politica che nel 2003 attraverso una legge-delega si apprestava finalmente a modificare e semplificare il sistema tributario. Sfortunatamente, però, a quella legge delega non fece seguito nessun provvedimento concreto da parte del governo con il silenzio complice e assordante di 900 parlamentari, nessuno dei quali, ancora oggi, chiede ragione di tanta inconcludenza, negligenza e irresponsabilità. Attendiamo mestamente e trepidamente il momento in cui le Camere ritroveranno l’orgoglio di riprendersi un onere e un onore che spetta solo ad esse.

⁷⁴ G. Marongiu, *le tasse dei mandarini*, cit. pag.22.

3.4 IL FISCO AI TEMPI DELLA RIFORMA DEL TITOLO V E NEL CONTESTO DELL'UNIONE EUROPEA.⁷⁵

“In the Nineteenth century, sooner or later the monarchs have been forced to renounce to some of their authority to representative institution” Two aspects of this evolution are particularly important for our purposes. First, the association of taxation with representation became a sort of commonplace in a century in which a sort of “rate-payer democracy” emerged in the whole Europe. It was, more precisely, a common constitutional tradition. Second, the existence of such common tradition did not depend on hierarchy or domination. It depended, rather, on the fact that a specific value was shared by European peoples”⁷⁶ Così parla Della Cananea nel suo saggio e vuole dirci che l’Unione Europea ha rimescolato ulteriormente le carte in tavola nel rapporto tra politica fiscale e elettorato, ad esempio i parametri europei impongono dei limiti di spesa che influiscono in maniera diretta sulla legislazione statale e locale. A dispetto della L. Cost. 3/2001, riforma del titolo V della Costituzione, a norma della quale le funzioni amministrative vanno assegnate a livelli istituzionali più prossimi ai cittadini, il legislatore regionale ha visto diminuire in maniera significativa i suoi poteri normativi fiscali,⁷⁷ molti dei quali sono ormai competenza dell’Unione Europea. A ciò si aggiunge che svariate imposte locali sono state messe in discussione dalle sentenze della Corte di giustizia dell’UE, con evidente ricaduta negativa su qualsiasi tentativo di decentralizzazione del fisco. Quindi gli amministratori locali risultano indeboliti dal punto di vista della loro autonomia impositiva perché, a dispetto delle recenti riforme costituzionali, l’autonomia impositiva degli enti locali risulta schiacciata tra il Governo centrale e la UE. L’Unione europea, d’altro canto continua a rimanere un’istituzione distante dai cittadini e accusa un deficit democratico importante⁷⁸. Il Parlamento europeo (unico organo eletto direttamente dai cittadini europei) resta, infatti, privo di un vero potere di iniziativa legislativa, di spettanza esclusiva della Commissione⁷⁹. Un altro settore delicato nel quale i poteri del Parlamento europeo risultano essere piuttosto limitati è quello della *governance* economica e monetaria. Questa, per lo più, tende a spostarsi al di fuori del quadro istituzionale e normativo dell’Unione europea, con l’impiego di strumenti e meccanismi tipicamente intergovernativi, ai quali il Parlamento europeo è del tutto estraneo. come il trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell’Unione economica e monetaria” (cd. Fiscal Compact)⁸⁰. Questo trattato internazionale è

⁷⁵ <https://ssrn.com/abstract=3238031>

⁷⁶ G. Della Cananea, *no representation without taxation in the european union*, cit., pag.14.

⁷⁷ A. Bulgarelli, Representation and the power of local government to levy taxes, in *European tax studies*, 2014, no.2, (www.seast.it/magazine), pp.62-66.

⁷⁸ U. Villani, *istituzioni di Diritto dell’Unione europea*, Cacucci editore, Bari, cit. pag.43.

⁷⁹ U. Villani, *istituzioni di Diritto dell’Unione europea*, Cacucci editore, Bari, cit. pag.42.

⁸⁰ https://temi.camera.it/leg17/post/trattato_fiscal_compact.html?tema=temi/le_regole_della_governance_economica_europea

stato firmato in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'UE ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca (che tuttavia, nel marzo 2014, ha deciso di aderire al trattato, ma non lo ha ancora ratificato). In Italia il 17 aprile 2012 è stata approvata la legge costituzionale N.1/2012 volta a introdurre in Costituzione il principio del pareggio di bilancio, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. La legge costituzionale ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, incidendo sulla disciplina di bilancio dell'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni, compresi pertanto gli enti territoriali (regioni, province, comuni e città metropolitane). Molti sostengono, infatti, che il *fiscal compact* abbia posto la pietra tombale su qualsiasi velleità da parte degli enti locali di richiedere e ottenere un più ampio margine di manovra a livello fiscale, svuotando, così, di significato la correlazione tra tassazione e rappresentanza sancita nella nostra Carta costituzionale. Il trattato internazionale, recepito tramite legge costituzionale, in estrema sintesi prevede tra le altre cose che:

- qualora il rapporto debito pubblico/Pil superi la misura del 60%, le parti contraenti si impegnano a ridurlo mediamente di 1/20 all'anno per la parte eccedente tale misura. Il ritmo di riduzione, tuttavia, dovrà tener conto di alcuni fattori rilevanti, quali la sostenibilità dei sistemi pensionistici e il livello di indebitamento del settore privato;
- l'obbligo di mantenere il deficit pubblico sempre al di sotto del 3% del PIL, come previsto dal patto di stabilità e crescita, in caso contrario scatteranno sanzioni semi-automatiche;
- qualsiasi parte contraente che consideri un'altra parte contraente inadempiente rispetto agli obblighi stabiliti dal patto di bilancio potrebbe adire la Corte di giustizia dell'UE, anche in assenza di un rapporto di valutazione della Commissione europea;
- i Capi di Stato e di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro si riuniscono informalmente in un Euro Summit, insieme con il Presidente della Commissione europea.

Questo significa che ogni anno, quando programiamo le spese nella legge di bilancio, dobbiamo far riferimento a parametri molto stringenti che riducono i margini di spesa e, anzi, negli anni hanno costretto i governi ad operare tagli consistenti in nome della *sostenibilità del debito*, che in Italia ammonta al 135% del Pil.

Ad onore del vero e per correttezza di esposizione lo stesso TUE, all'art.12⁸¹, dedica alla rappresentanza dei popoli dei singoli Stati membri una specifica disposizione, la quale riconosce visibilità e peso politico ai parlamenti nazionali⁸². Evidentemente, però, l'intenzione originaria va progressivamente allontanandosi dalla realtà.

⁸¹ Trattato sull'Unione, art.12 TUE: "I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione".

⁸² U. Villani, Istituzioni di Diritto dell'Unione europea, Cacucci editore, Bari, cit. pag.43.

3.5 TASSAZIONE E RAPPRESENTANZA: LEGAME ANACRONISTICO?

Se la tassazione e la rappresentanza sono inseparabilmente unite: “Dio le ha congiunte e nessun Parlamento britannico le può separare”. In realtà oggi la globalizzazione, di fatto, le separa e la rappresentanza fiscale rischia di ridursi a un’ *imaginary representation*, che rievoca, ovviamente in forme diversissime da allora, quella rappresentanza solo virtuale contestata dai coloni americani.⁸³ A questo punto della trattazione viene da chiedersi se siamo tornati ad una concezione di “*rappresentanza virtuale*”⁸⁴ o se il legame tra rappresentanza e tassazione non sia poi così indissolubile. La disaffezione alla politica pone degli interrogativi in questo senso. Se i cittadini non vanno più a votare è proprio perché non credono di poter influire sulle decisioni, prese nei palazzi del potere, troppo distanti da loro. Chiediamoci pure se questo legame sia mai realmente stato soddisfatto in Italia. Nell’Italia liberale si votava in base al censo, quindi solo chi contribuiva economicamente alle casse dello Stato poteva avere diritti politici. Questo tipo di concezione è stata superata con l’avvento dello Stato democratico-sociale che ha aperto le porte del voto a tutti, anche a coloro che, non solo non contribuiscono perché nullatenenti, ma ricevono soldi dallo Stato che fornisce assistenza sociale nell’ottica del raggiungimento di un’uguaglianza sostanziale tra i cittadini. Dobbiamo chiederci se è nella cittadinanza che risiedono i diritti politici o nella tassazione. Ad onor del vero ci sono chiari esempi di rappresentanza senza tassazione e di tassazione senza rappresentanza. Primo esempio di rappresentanza senza tassazione è costituito dagli italiani all’estero: la legge italiana garantisce il diritto di voto anche a emigrati di precedenti generazioni che hanno ormai perso ogni legame con la madrepatria e, spesso, non conoscono nemmeno la lingua italiana. La rappresentanza politica è inoltre garantita ai cittadini indigenti che, per ovvi motivi, non pagano le imposte. Da qui una serie di incongruenze nel binomio rappresentanza-tassazione, dovute al fatto che la rappresentanza e la tassazione sono collegate a due status differenti: la prima è collegata alla cittadinanza e alla maggiore età, la seconda al concetto di residenza. Poi ci sono i casi di tassazione senza rappresentanza: due gruppi di persone, in Italia, pur pagando le tasse, non possono accedere ai diritti politici, secondo la normativa italiana. I minori e gli stranieri (migranti da altri paesi a cui non viene riconosciuta la cittadinanza). Una distinzione ulteriore è necessaria tra migranti extracomunitari e comunitari. Questi ultimi, dopo Maastricht e l’introduzione della cittadinanza europea, hanno ottenuto il diritto di voto almeno per le elezioni amministrative e per le elezioni europee. La cittadinanza europea fa erroneamente riferimento esclusivamente alla residenza in un Paese membro, senza valutare se l’individuo è un contribuente, cioè paga le tasse e contribuisce al PIL del Paese. Ancora più controversa

⁸³ L. Antonini, *sussidiarietà fiscale, la frontiera della democrazia*,

⁸⁴ F. Saitto, *No taxation without representation: il dibattito sul potere di tassare alle origini dell’esperienza costituzionale statunitense e la sua eredità*, il Mulino, Bologna.

è la posizione degli extracomunitari, essi non possono votare anche se pagano le tasse e risiedono in Italia da più anni. È evidente che sarebbero necessarie modifiche volte a contemperare la rappresentanza degli immigrati da paesi terzi, che contribuiscono in maniera importante alle entrate pubbliche, senza poter minimamente contribuire a dettare la linea politica con le loro scelte di voto.

CONCLUSIONI

Nelle pagine della presente trattazione abbiamo provato a mettere in luce quanto il problema fiscale sia, oltre che tecnico-economico un problema dai risvolti morali e politici. A partire da una riflessione storico-politica sull'origine del motto "No taxation without representation" la nostra attenzione ha avuto ad oggetto prima la Magna Charta e poi gli eventi scatenanti la Rivoluzione americana. La Magna Charta del 1215 costituisce l'archetipo del motto e il documento pionieristico per eccellenza all'origine del legame tra tassazione e rappresentanza. La Rivoluzione americana, evento storico di fondamentale importanza, che nel diciottesimo secolo portato alla reazione delle Colonie americane contro il diritto degli inglesi di imporre la tassazione sulla base di una rappresentanza meramente virtuale. Infine, siamo passati ad una trattazione dell'evoluzione del fisco in Italia dallo Statuto albertino fino a giungere all'osservazione del quadro attuale e contingente nel nostro paese come Stato sovrano e come membro dell'UE. Molte questioni relative alla relazione tra rappresentanza e tassazione restano aperte, anzi se ne sono aggiunte di nuove.⁸⁵ Esempi di rappresentanza virtuale o di imperfetta rappresentanza sono sotto gli occhi degli osservatori attenti, i quali denunciando la condizione di minorità in cui versano molti contribuenti ai quali è negata la possibilità di esprimere il proprio consenso alle scelte impositive attraverso il legittimo esercizio del voto. Il livello di rappresentanza non è affatto soddisfacente, specialmente in un mondo caratterizzato da una forte mobilità delle persone e allentati legami con il territorio. La nostra società molto fluida e poco compatta porta le persone a spostarsi da un paese all'altro, le imprese scelgono dove stabilire le sedi legali e fiscali a seconda delle loro convenienze, mentre la percezione della rappresentanza democratica affievolisce.

Stiamo assistendo ad una vera e propria crisi di rappresentanza. Lo stesso sistema democratico sta scoprendo i limiti della rappresentanza, ma resta il fatto che è necessario ritrovare una nuova relazione tra i rappresentanti e i rappresentati anche in relazione alla tassazione. Non possiamo dimenticare che uno dei legami più forti tra una persona e il posto in cui vive rimane il fatto di pagare le tasse in quel posto. Tuttavia, le nostre considerazioni sono andate nel senso di dover ammettere che molte decisioni relative al fisco sono prese non dagli organi legislativi ma dal potere esecutivo, sia a livello nazionale e locale che a livello europeo.

Non pretendiamo di addurre soluzioni a questi "vuoti di rappresentanza", ma una cosa è certa: la parola "contribuire" non può essere ridotta a mero artificio retorico, bisogna riscoprire insieme il valore del contributo, riscoprendo il "thymos" presente in ognuno di noi perché, senza la volontà di contribuire nessun sistema fiscale può funzionare in maniera efficiente. Il problema è forse più politico⁸⁶ che

⁸⁵ Legitimacy in decision-making in tax law: some regards on taxation, representation and consent to imposition, In Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, LXXVI,4,1, pp.410-435(2017).

⁸⁶ <https://www.iusexplorer.it/riviste/PrintExportSend>.

economico, urge, infatti, ritrovare fiducia nella politica e nelle istituzioni. Serve, quindi, un nuovo patto fiscale tra lo Stato e i contribuenti e bisogna restaurare un circolo virtuoso tra il consenso alle tasse e la spesa pubblica, contrastando alla base il fenomeno dell'evasione fiscale, poiché afferisce per molteplici aspetti alle nostre vite e al buon funzionamento della nostra società.⁸⁷

⁸⁷ M.C. Fregni, “*Legitimacy in decision-making in tax law: some regards on taxation, representation and consent to imposition*”, In *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, LXXVI,4,1, pp.410-435(2017).

BIBLIOGRAFIA

- Antonini L., *Sussidiarietà fiscale, la frontiera della democrazia*, Guerini e Associati, 2005.
- Baylin B., *The ideological Origins of the American Revolution*, Macat International Limited, 2017.
- Bobbio J.N., *Locke e il diritto naturale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017.
- Bulgarelli A., *Representation and The Power of Local Government to Levy Taxes*, in *European Tax Studies*, 2014.
- Costituzione della Repubblica Italiana, ufficio stampa della Presidenza della Repubblica, Art Color Printing, Roma, 2010.
- Della Cananea G., *No representation without taxation in the european union*.
- De Simone E., “*Alle origini della scissione tra democrazia e controllo di bilancio in Italia. Una possibile spiegazione in chiave istituzionale*”. *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc.3, 2014.
- Foner E., *Storia della libertà americana*, Donzelli, 2000.
- Fregni M.C., “*Legitimacy in decision-making in tax law: some regards on taxation, representation and consent to imposition*”, In *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, LXXVI,4,1, pp.410-435(2017).
- Hamilton A.- Madison J. Jay, *The fedarilist Papers*, Palgrave Macmillan US, 2010.
- Hartz L., *La tradizione liberale in America*.
- Hobbes T., *Il leviatano*, Editori riuniti Univ. Press, 2020.
- Macpherson C.P, *Libertà e proprietà alle origini del pensiero borghese. La teoria dell'individualismo possessivo da Hobbes a Locke*, ISEDI, Milano, 1973
- Marongiu G., *Le tasse dei mandarini*, Riv. dir. fin., fasc.4, 2012.
- Miller, *Origins of the American Revolution*.
- Sabatucci G.-Vidotto V., *Storia contemporanea- l'Ottocento*, Giuseppe Laterza e Figli, 2009.
- Saitto F., *No taxation without representation: il dibattito sul potere di tassare alle origini dell'esperienza costituzionale statunitense e la sua eredità*. Bologna, il Mulino, 2013.
- Torre A.. *Magna Charta [1215]*, Macerata, Liberilibri di Ama srl, 2007.
- Villani Ugo, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, Cacucci, 2017.

SITOGRAFIA

01/09/2020 www.seast.it/magazine

01/09/2020 <https://ssrn.com/abstract=3238031>

01/09/2020

https://temi.camera.it/leg17/post/trattato_fiscal_compact.html?tema=temi/le_regole_dell_a_governance_economica_europea

01/09/20202 <https://www.iusexplorer.it/riviste/PrintExportSend>.

ABSTRACT

Il legame tra tassazione e rappresentanza si situa al centro del dibattito storico, politico ed economico nonché morale ed etico in ogni epoca della nostra storia. La presente trattazione si propone di chiarire se il legame tra i due termini insiste ancora, partendo dall'analisi di esperienze appartenenti a contesti storico-politici e culturali del passato che hanno permesso a questi due concetti, apparentemente distanti, di incontrarsi e di scontrarsi per giungere ad un percorso insieme nel segno del cosiddetto "scambio politico". La Magna Charta è stata forse la prima forma primordiale di costituzione scritta, capostipite di tutte le Carte e contenitore in nuce di innumerevoli principi giuridici, consolidatisi nelle Costituzioni moderne. La Rivoluzione americana ha fatto sorgere un nuovo paradigma: chi paga le tasse deve essere rappresentato. "*No taxation without representation*" sembra un ricatto politico ma è uno dei concetti base della democrazia come forma di governo. La trattazione si conclude con l'analisi del sistema costituzionale italiano, in cui scorgiamo l'evoluzione dei principi nati e sviluppatisi negli eventi storico-politici precedentemente analizzati. La domanda che ci siamo posti in epilogo, è quanto di ciò che i padri costituenti hanno voluti in termini di legame tra rappresentanza e tassazione sopravviva ancora oggi trovando utile riscontro nella Costituzione materiale. La risposta è orientata ad ammettere una certa distanza tra Costituzione formale e materiale, alla luce del fatto che molti di quei principi, risultano quotidianamente calpestati: il ruolo del Parlamento è sempre più subordinato al Governo, le leggi tributarie, e non solo, non maturano a seguito di un ampio e conoscibile dibattito parlamentare, bensì sono frutto della decretazione d'urgenza. Con l'ingresso dell'Italia nell'euro e con la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, la situazione si è ulteriormente complicata. Gli orientamenti recenti della politica viaggiano su binari opposti: la sempre più stringente adesione all'UE, soprattutto nei vincoli finanziari, sposta responsabilità e competenze dal governo centrale a Bruxelles, mentre il principio di prossimità delega poteri e decisioni alle istituzioni locali, per definizione più prossime più vicine ai cittadini. Ezio Vanoni già anni addietro proponeva un nuovo patto fiscale che non è mai stato attuato. Sarebbe ora di recuperare la fiducia dei cittadini intorno ad un nuovo compromesso, sensibilizzando i cittadini sul termine *contribuire* e sul fondamento della rappresentanza che è la condicio sine qua non della contribuzione al bene comune.